

## 拜登政府對印太地區之戰略初探

### A Preliminary Analysis of the Biden Administration's strategy toward the Indo-pacific Region

李大中

淡江大學國際暨戰略事務研究所

#### 壹、前言

拜登（Joseph R. Biden, Jr.）於 2021 年 1 月 20 日就任總統後，美國將如何形塑未來的區域（無論是「印太」或是「亞太」）戰略，成為國際社會眾所關注的議題，本文認為拜登政府承襲川普時期所使用的印太字眼，但所謂美國新的區域戰略，可能仍需要一段時間的醞釀與凝聚共識後，才會正式端上檯面。以下分就印太之詞彙與概念、戰略意涵及重要成分等不同面向，針對拜登政府新區域戰略的可能特徵及取向，提出初步觀察。

#### 貳、拜登政府與印太：概念與詞彙

關於拜登政府對於「印太」此一辭彙與概念的態度，原本外界預測拜登上台後，美國官方可能會排斥「印太」的提法，回歸長久以來美國所使用之「亞太」詞彙與概念。然而，但觀察民主黨新政府上任迄今，從拜登本人及其國安團隊成員的公開談話以及白宮與國務院的正式文稿中，均可發現美國新政府並未捨棄川普任內所開始

使用的「印太」字眼，而是選擇繼續沿用此概念與名詞。換言之，「印太」就地緣與地理層面而言，拜登政府選擇蕭規曹隨，短期內沒有改變的跡象，至於在「印太」在戰略意涵上，拜登政府雖與川普時期不盡相同，但仍有一定程度的曲同工之妙。

事實上，川普(Donald Trump)政府是自 2017 年 10 月起拋出「印太」詞彙與概念，初始「印太」僅是「印太區」與「印太倡議」，注重此區域中「自由開放的國際規範」與「公平互惠的貿易實踐」，直至 2019 年開始，「印太」不再僅是地理上的名詞，更已具備明確的戰略意涵，而印太戰略也正式成為川普任內最為旗幟鮮明的(區域)對外戰略，且其輪廓、支柱、內涵與措施亦逐步獲得充實。<sup>1</sup>

回顧這段歷史軌跡，可發現川普印太戰略的主要目的仍在於遏制北京的崛起，並希望藉由使用「印度連結太平洋」之地緣與地理上的概念，取代美國與世界各國慣用多年的「亞太」，希望降低中國大陸於此區域影響力的比重，此外，川普政府也企圖連結美國、日本、印度與澳洲等四個民主國家，藉由四國合作(QUAD)機制(外交暨安全層面)抵銷北京對於美國所構成的挑戰。<sup>2</sup>拜登政府選擇沿用川普時期所使用的「印太」概念與詞彙，但「印太」對於拜登政府而言，不僅是地理與地緣上的概念，一樣也具備某種程度的戰略意涵，也就是仍著眼於應對北京，不過與川普時期不盡相同，主要原因在於拜登政府對於美國外交路線的理念以及其對中政策的基調，仍有別於川普時期。

---

<sup>1</sup> 李大中，〈川普的印太戰略與美中戰略競爭〉，《軍事社會科學專刊》，第 15 期(2019 年 8 月)，頁 3-14。

<sup>2</sup> Lindsey Ford, *The Trump Administration and the 'Free and Open Indo-Pacific*, The Brookings Institution, May 2020, p. 2, [https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/05/fp\\_20200505\\_free\\_open\\_indo\\_pacific.pdf](https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2020/05/fp_20200505_free_open_indo_pacific.pdf)

### 參、拜登政府與印太：戰略意涵

誠如上述，甫上任的拜登政府，誓言扭轉川普時期的外交路線與對中政策。雖然各界預料，相較於川普時期歷經動盪起伏的美中關係，拜登可望較為穩健、審慎、務實與具備耐心，其對中政策一致性與可預測性較高，不過無庸置疑，華府仍視北京為最重要的挑戰者。拜登於 2 月初赴國務院所發表的首次外交政策演說中，明確將中國大陸形容為美國最嚴峻之競爭者，指出中國大陸對於美國的繁榮及安全構成重大挑戰。<sup>3</sup>拜登新政府國安團隊也多次重申美國必須確保有利之地位，採取多邊主義途徑，重新回歸國際組織與區域機制，恢復美國全球領導地位與威信，結合所有的盟友與夥伴，得道多助，在各層面有效應對北京當局之強勢與獨斷作為，但與此同時拜登政府重要官員也多次強調，華府仍會與北京在部分領域保持溝通、協調與合作。<sup>4</sup>

故於此情況下，目前仍在形塑中的新區域戰略，無論最後所賦予的外在包裝為何，此戰略在本質上仍將包含一定程度抑制北京的成分在內。

值得重視的是，拜登政府的區域（印太/亞太）戰略，仍需要沉澱才會正式出爐，儘管拜登已在內閣人事任命方面加快步伐，希望迅速就戰鬥位置，積極補齊國安、外交與國防等領域重要職缺，而拜登政府團隊的整體外交路線、區域戰略以及對北京政策，其取向

---

<sup>3</sup> The White House, "Remarks by President Biden on America's Place in the World," February 4, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>

<sup>4</sup> US Senate Committee on Foreign Relations, "Statement for the Record before the United States Senate Committee on Foreign Relations, Antony J. Blinken, Nominee for Secretary of State", January 19, 2021, [https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/011921\\_Blinken\\_Testimony.pdf](https://www.foreign.senate.gov/imo/media/doc/011921_Blinken_Testimony.pdf)

與基調應已確立，但在正式名稱、政策內涵、重要支柱以及具體措施方面，無疑仍需要更多的時間討論。且根據以往經驗，歷任美國新政府就任之後到區域（印太/亞太）戰略的真正拍板，幾乎都有一定的時間差，無論當年川普時期印太戰略或歐巴馬（Barack Obama）時期的重返亞太或亞太再平衡政策，均出現過類似狀況，因此拜登政府應不例外，但在進度上可能更為提前。

此外，從美國新政府國安人事安排與執掌觀之，資歷豐富的坎貝爾（Kurt Campbell）接新設立之國安會印太事務協調官（Indo-Pacific Coordinator），坎貝爾對國安顧問蘇利文負責，至於在坎貝爾之下則再分設三位資深主任與幕僚群，包括執掌中國大陸的羅森柏格（Laura Rosenberger）與杜如松（Rush Doshi）、負責東亞與太平洋事務的卡根（Edgard Kagan）以及綜理南亞事務的古哈（Sumona Guha）。<sup>5</sup>

重點在於，坎貝爾主要負責統合與協調整體印太區域業務，這也代表拜登時期的國安會，在人力與資源配置方面，印太地區比傳統上美國所關切的歐洲獲得更多重視。<sup>6</sup> 至於在拜登的國安團隊陣容當中，坎貝爾可能是對於處理亞太與台海兩岸事務最具嫻熟經驗者，而坎貝爾之觀點與思維，可能對於拜登政府區域（印太/亞太）戰略的形塑具有舉足輕重的影響力。<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Clay Chandler and Grady McGregor, "Why Biden's Pick for 'Asia Czar' May Unsettle Beijing?" *Fortune*, January 14, 2021,

<https://fortune.com/2021/01/14/joe-biden-asia-czar-kurt-campbell-china-beijing/>

<sup>6</sup> Ken Moriyasu, "Biden's Indo-Pacific Team Largest in National Security Council: Adviser Jake Sullivan to Lead 'All-government' Approach on China," *Nikkei Asia*, February 11, 2021,

<https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Biden-s-Asia-policy/Biden-s-Indo-Pacific-team-largest-in-National-Security-Council>

<sup>7</sup> Ibid

### 肆、拜登區域戰略中的重要成分與可能取向

誠如前述，坎貝爾在拜登政府中可望扮演重要角色，在坎貝爾與杜如松在《外交事務》2021年元月號所刊登〈美國如何支撐亞洲秩序：美國現今的印太戰略能獲益於19世紀的歐洲歷史經驗〉之專文，對於外界更清楚理解拜登政府區域戰略的思維，乃至於未來實際政策的取向，應具有一定的參考價值。該文審視19世紀的歐洲歷史，並與目前印太（亞太）地區美國所面臨的形勢進行對照，認為有兩點不同，第一是當年歐洲各國領導者所面臨的挑戰是必須思考如何失序與混亂的現狀，嘗試建構新秩序的可能性，但現今印太（亞太）各國在各領域中之互賴與和平狀態至少已存續40餘年，不需要從頭開始，故美國決策者所必須思考的重點，在於如何健全與強化既有的區域架構；<sup>8</sup>第二在於當年的歐洲並無被各國所信奉與遵守的準繩與圭臬，但印太（亞太）地區自二戰結束迄今，引導與維繫區域秩序的核心規範，包括和平解決爭端、貿易自由、自由航行、主權平等諸多運作規則，儘管遭遇不斷試煉，但迄今仍是區域內多數國家所公認的重要實踐，而美國的存在無疑是印太（亞太）地區運作體系能維繫至今的關鍵因素。<sup>9</sup>

至於在美國威脅與挑戰來源的探討方面，主要源自兩面向，首先為中國大陸於經濟與軍事層面的崛起，尤其北京對外做為所展現專斷姿態，威脅此區域運作規範。其二則是美國內部因素，由於川普執政四年間的錯誤路線，包括在基地財務分擔的議題錙銖必較，不

---

<sup>8</sup> Kurt M. Campbell and Rush Doshi, "How America Can Shore Up Asian Order: A U.S. strategy for the Indo-Pacific today would benefit from incorporating lessons from nineteenth-century European history," *Foreign Affairs*, January 12, 2021, <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-01-12/how-america-can-shore-asian-order>

<sup>9</sup> *Ibid.*

斷施壓日本、南韓與北約等美國傳統重要盟邦，對於國際與區域多邊機制與過程的參與，顯得意興闌珊，動輒決定退出，更遑論領導全球，在民主與人權議題上也漫不經心，上述種種現象導致區域的權力失衡，不僅無助美國應對各式嚴峻挑戰，也導致盟友與夥伴對美國喪失信心，現有秩序的正當性逐漸消蝕。<sup>10</sup>

### 伍、結論

在美國的因應之道方面，坎貝爾曾提出兩點主張，第一是必須回復（權力）之平衡（balance），第二則是必須恢復（秩序）之「正當性」（legitimacy），關鍵字在於「平衡」與「正當性」。在回復平衡方面，因應北京崛起，尤其是物質實力大幅擴張，導致中國大陸與區域內其他國家的實力對比，出現失衡狀況，尤其在安全與軍事層面最為顯著。就恢復正當性而言，在政治與安全層面，美國在此區域採取重新交往的態勢，振興盟國體系，更積極參與各項區域多邊安排與合作，扮演更主動的領導角色；在經貿層面上，面對北京在一帶一路倡議在基礎建設財務與投資上的吸引力，美國應提供區域內國家更多誘因與更多元自主的選擇，美國與盟友應促使北京當局理解，中國大陸能夠從競爭但和平之區域秩序中獲利，而華府必須團結盟友與夥伴，提供北京願意接受國際秩序與規範的誘因，但當北京所作所為威脅到秩序運作，華府應聯合夥伴有效應對。<sup>11</sup>

故從上述分析觀察，恢復（權力）平衡與維繫（秩序）正當性可視為坎貝爾因應當前挑戰所構思的解決之道，故平衡與正當性的雙重概念，不無可能將成為未來美國區域戰略（印太/亞太）中之重

---

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Ibid.

要組成成分，此外，拜登國安團隊對於美中關係定位與對中政策基調，也應會在很大程度上反映於此美國新區域戰略的實質內容中。

